

Notă informativă la proiectul legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative

Prezentul proiect de lege este elaborat întru executarea articolului 85 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 și conține, în fond, propuneri de modificare și completare a 73 de acte legislative în vederea aducerii în concordanță cu prevederile legii menționate.

Proiectul de lege respectiv nu necesită efectuarea expertizei compatibilității cu legislația comunitară, deoarece nu are ca scop direct armonizarea cadrului normativ național la cel comunitar.

Principalele amendamente propuse prin prezentul proiect de lege pot fi grupate în următoarele seturi de modificări:

1. Unificarea normelor legale vizînd elaborarea, aprobarea și administrarea bugetelor autorităților bugetare independente și alinierea acestora la calendarul bugetar și procedurile bugetare generale (in temeiul art.1 alin.(2) și art.21ale Legii 181/2014).

Conform legislației în vigoare 11 autorități publice independente¹ își aprobă bugetele în mod separat de către Parlament, iar ulterior se prezintă Guvernului pentru includere în proiectul bugetului de stat. Prevederile legale actuale privind elaborarea și aprobarea bugetelor acestor autorități diferă de la o lege la alta, sunt contradictorii și incerte, ceea ce implică tratarea neuniformă a acestor prevederi, iar uneori chiar nerespectarea acestora. Astfel, mai jos se aduc cîteva din argumentele majore, care evidențiază necesitatea ajustării legislației la acest subiect.

Practica actuală de adoptare separată a bugetelor autorităților publice independente distorsionează procesul bugetar. Fiind entități finanțate de la bugetul de stat, autoritățile publice independente, trebuie să se conformeze și să respecte toate etapele și cerințele metodologice de elaborare a propunerilor de buget, inclusiv termenele și formatul de prezentare. În practică, însă, bugetele autorităților independente adoptate de Parlament se prezintă cu întârziere și, deseori, cu abatere de la normele metodologice.

Abordarea fragmentată de adoptare a bugetelor independente creează impedimente și la etapa de planificare strategică a bugetului (CBTM), cînd se stabilesc prioritățile pentru alocarea resurselor și limitele de cheltuieli pe termen mediu, precum și la implementarea noii metodologii de bugetare bazată pe programe și performanță.

¹ Parlamentul, aparatul Președintelui RM, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție și instanțele judecătorești, Curtea de Conturi, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Consiliul Concurenței, Comisa Națională de Integritate, Comisia Electorală Centrală.

Luînd în considerație că legea bugetară anuală reprezintă mediul unic în care sunt planificate și repartizate resursele bugetare disponibile ale statului, precum și faptul că legislația deja stabilește că orice proiect de act normativ propus Parlamentului spre examinare trebuie să fie însoțit de avizul Guvernului, se consideră neargumentată dispersarea procedurii de adoptare a bugetelor autorităților independente în câteva acte normative – hotărîrea Parlamentului și ulterior legea bugetară anuală. Această concluzie a fost susținută și de către Parlament prin aprobarea Hotărîrii nr.39 din 18 martie 2010 pentru aprobarea Concepției privind finanțarea sistemului judecătoresc, prin care de asemenea au fost identificate probleme privind suprapunerea competențelor diferitor autorități în elaborarea și aprobarea bugetelor instanțelor judecătorești, precum și existența ambiguităților privind procedura de aprobare a acestora.

De asemenea, legile respective abordează doar fragmentat responsabilitățile autorităților independente în procesul bugetar, reglementînd doar procedura de adoptare a bugetului, dar nu și de executare și raportare.

Alinierea normelor legale specifice bugetelor autorităților publice independente la procedurile generale de elaborare, consultare și adoptare a bugetului nu trebuie confundată cu imixtiune sau afectarea independenței autorităților din afara puterii executive, așa cum adoptarea finală a bugetelor acestora reprezintă oricum competența exclusivă a Parlamentului. Prin aceasta se asigură ca deciziile adoptate de către Parlament să fie bazate pe o analiză complexă a proiectului de buget prezentat spre aprobare. E necesar de menționat, că în prezent proiectele de buget ale autorităților în cauză se prezintă fără a respecta cerințele metodologice stabilite, inclusiv fără o fundamentare economico-financiară, iar avizele prezentate de Guvern deseori nu sunt luate în considerație la luarea deciziilor, fapt ce conduce la luarea de către Parlament a unor decizii nejustificate din punct de vedere financiar.

Pe de altă parte, însă, e necesar de menționat, că autoritățile în cauză au dreptul să participe la consultările bugetare organizate de Ministerul Finanțelor conform procesului bugetar, în cadrul cărora pot aborda orice propuneri vizînd bugetele acestora. În acest context, proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale accentuează rolul autorităților publice de a participa la discuții în procesul de consultare și promovare atît a CBTM și a proiectului bugetului anual, cît și a raportului anual privind executarea bugetului.

Adoptarea separată a bugetelor autorităților independente nu se încadrează în bunele practici europene. În pofida faptului, că procedurile specifice de adoptare a bugetelor pentru unele autorități publice (Consiliul Concurenței, CEC ș.a.) au fost legalizate ca urmare a recomandărilor experților internaționali și a unor angajamente față de partenerii de dezvoltare, legislația organică despre buget a altor țări, de regulă, nu stabilește proceduri bugetare specifice pentru anumite autorități bugetare. În același timp, legislația internațională prevede sisteme diferite de adoptare a bugetelor – în unele țări, inclusiv Moldova, responsabilitatea pentru elaborarea și prezentarea bugetului în Parlament revine Guvernului, în altele – fiecare autoritate publică își promovează de sinestătător proiectul său de buget, Ministerul Finanțelor avînd preponderent rol de coordonare și monitorizare a procesului bugetar.

În concluzie, luând în considerație cele expuse și pentru a evita caracterul fragmentat și tratarea neuniformă a normelor legale ce vizează bugetele autorităților publice, se consideră rațional ca reglementările vizînd elaborarea și aprobarea bugetelor, inclusiv a bugetelor autorităților independente, să constituie obiectul exclusiv al legislației privind finanțele publice și responsabilitatea bugetară-fiscală. Astfel, prin prezentul proiect de lege se propune ajustarea legilor speciale care reglementează activitatea autorităților publice independente, stabilind că bugetele autorităților respective se elaborează, se aprobă și se administrează în corespundere cu principiile, regulile și procedurile bugetare stabilite de legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

2. Delimitarea competențelor și responsabilităților în procesul bugetar și accentuarea responsabilității conducătorului autorității/instituției bugetare pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului public aflat în gestiune (în temeiul art.18 – 25 din Legea 181/2014).

În legislația existentă, în special în legile speciale prin care sunt instituite anumite structuri administrative, se constată o abordare prea îngustă a atribuțiilor în domeniul finanțelor publice, fiind frecvent abordată doar responsabilitatea pentru elaborarea bugetului. Mai mult, în unele legi, se mai utilizează noțiuni și termeni, care de mult nu sunt aplicabile în legislația bugetară actuală (de ex. termenul de ordonator de credite, buget republican, fonduri extrabugetare). De aceea, prin prezentul proiect de lege se propune unificarea și oferirea unei redacții comprehensive a responsabilității conducătorului autorităților publice, care cuprinde organizarea și implementarea sistemului de management financiar și control intern, precum și răspunderea pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului aflat în gestiune.

În acest context, de asemenea pot fi menționate ajustările la Legea 64/1990 cu privire la Guvern, Legea 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Legea 98/2012 privind administrația publică centrală și altele.

3. Aducerea în concordanță cu noua terminologie și cu noile reguli de gestionare a veniturilor colectate de autoritățile/instituțiile bugetare, eliminarea tratării veniturilor colectate ca venituri proprii în afara bugetului (în temeiul art.7, 8, 42, 43 și 70 din Legea 181/2014).

Analizele în domeniul managementului cheltuielilor publice denotă, că practica actuală de gestionare a mijloacelor speciale și a fondurilor speciale (conform Legii 181/2014 sunt redenumite - venituri colectate) are o serie de deficiențe cu impact negativ asupra bugetului, în special:

- afectează disciplina bugetară generală ca urmare a accesului la solduri și a modificărilor haotice a bugetului pe parcursul anului;
- distorsionează procesul de planificare strategică și creează un proces paralel de stabilire a priorităților de cheltuieli;

- atestă utilizarea ineficientă a resurselor bugetare prin atribuirea abuzivă a cheltuielilor pe componenta de bază cu acumularea concomitentă a mijloacelor speciale pe conturile instituțiilor;
- plasează instituțiile bugetare în condiții inechitabile;
- încalcă principiul universalității bugetului ș.a.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 și noua metodologie bugetară stabilesc o nouă abordare a modului de gestionare a resurselor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare (mijloacele și fondurile speciale). Esența modificărilor propuse constă în:

- (i) eliminarea practicii veniturilor cu destinație, a relațiilor între anumite resurse și cheltuieli (art.8 și art.42 alin.(3)),
- (ii) unificarea bugetului autorităților/instituțiilor bugetare la cheltuieli și repartizarea pe programe fără divizare pe componente (art.11 și art.43 alin.(3));
- (iii) închiderea la finele anului bugetar a alocațiilor bugetare nevalorificate și a soldurilor de mijloace în conturi (art.70 aln.(2)).

Astfel, prin prezentul proiect de lege se propun o serie de ajustări de ordin redacțional, adică termenul de “mijloace speciale” se substituie cu termenul de „venituri colectate”. În plus, foarte frecvent în legislație, mijloacele speciale se indică ca sursă de finanțare distinctă de bugetul de stat sau local, ceea ce vine în contradicție cu principiul unității bugetului (art.7), potrivit căruia toate resursele și cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se reflectă și se efectuează exclusiv în/din bugetul de la care se finanțează.

4. Clarificarea Statutului CNAS și CNAM ca autoritate administrativă în subordinea Guvernului și uniformizarea reglementărilor legale cu privire la BASS și FAOAM în concordanță cu principiile, regulile și procedurile bugetare generale (în temeiul art.2, 22, 23, 26, 31, 47, 62 din Legea 181/2014)

În legislația actuală care reglementează sistemul public de asigurări sociale (Legea 489/1999) și asigurările obligatorii de asistență medicală (Legea 1585/1998) se constată o serie de iregularități și discordanțe cu alte legi. Una din problemele identificate este tratarea diferită a statutului Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS) și a Companiei Naționale de Asigurări în Medicină (CNAM), ultima conform Legii 1585/2008, fiind o “organizație de stat autonomă, inclusiv cu autonomie financiară, nonprofit, și se înființează de Guvern.” Aceste prevederi vin în contradicție cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, precum și cu Legea 98/2012 privind administrația publică centrală, care reglementează organizarea și funcționarea organelor administrației publice centrale.

Articolul 3 din Legea 181/2014 definește autoritatea/instituția bugetară ca entitate de drept public care este finanțată de la bugetele componente ale bugetului public național. Art.26 al Legii 181/2014, de altfel ca și Legea actuală 847/1998 privind sistemul bugetar și procesul bugetar,

reglementează clar că bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM) sunt părți componente ale bugetului public național (BPN). Astfel, CNAS și CNAM, în calitate sa de administratori de bugete, fiind finanțați din resursele acestor bugete/fonduri, trebuie să fie aliniate la regulile și procedurile stabilite pentru autoritățile/instituțiile bugetare. În acest context, e de menționat, că schimbarea statutului CNAM, implică modificarea și completarea ulterioară a altor legi, în special legislația care reglementează serviciul public, salarizarea funcționarilor publici, și altele, însă, propunerile respective urmează a fi înaintate de autoritățile publice competente (Cancelaria de Stat și MMPSF). De asemenea, urmează a fi examinată posibilitatea modificării sursei de finanțare a CNAS și CNAM de la bugetul de stat.

De asemenea, prin prezentul proiectul de lege se propune completarea legilor speciale ce reglementează BASS și FAOAM cu prevederi care ar stipula clar că BASS/FAOAM sunt părți componente ale BPN, precum și necesitatea asigurării conformității cu principiile, regulile bugetar-fiscale și procedurile generale stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014. În acest context, e de menționat că autoritățile responsabile de BASS și FAOAM, de comun cu Ministerul Finanțelor, urmează să inițieze ajustarea modului de evidență contabilă și executare a BASS și FAOAM cu alinierea acestora la normele și procedurile stabilite pentru sistemul bugetar.

O altă modificare majoră se referă la Legea 489/1999 și constă în abrogarea prevederilor privind formarea și utilizarea Fondului de rezervă a bugetului asigurărilor sociale de stat. Ținând cont de situația deficitară cronică atestată în executarea BASS din ultimii ani, prevederile legislației actuale privind formarea fondului de rezervă al BASS sunt neactuale, inutile și practic nu pot fi aplicate. Excedentele anuale formate se acumulează la soldurile de mijloace în contul bugetului, care este tranzitoriu și poate fi utilizat în corespundere cu legea anuală a BASS. Mai mult, formarea fondului de rezervă se consideră inutilă, deoarece art.15 din Legea 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, stipulează că deficitul BASS se acoperă de la bugetul de stat.

5. Excluderea prevederilor privind stabilirea prin acte normative altele decât legea bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din PIB pentru anumite domenii, sectoare sau programe (în temeiul art.17 alin.(3) din Legea 181/2014).

În conformitate cu art.17 alin.(3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 „stabilirea prin alte acte normative decât legea bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe, nu se admite”. Practica de a stabili anumite cote procentuale din PIB sau din buget pentru anumite sectoare sau programe se consideră una defectuoasă, care afectează negativ procesul bugetar și, pe termen mediu și lung, poate conduce la subminarea sustenabilității bugetului public național.

În condițiile în care Guvernul are o agendă de priorități de politici bine definită este imperativă necesitatea unei flexibilități adecvate în procesul de alocare a cheltuielilor publice. De aceea, alocarea prestabilită a resurselor bugetare pentru anumite cheltuieli, reprezintă un impediment major pentru asigurarea implementării obiectivelor Guvernului.

În plus, rezervarea resurselor pentru anumite cheltuieli reduce eforturile autorităților de sporire a calității managementului, identificării acțiunilor de utilizare mai eficientă a resurselor publice, în cazurile în care analizele denotă existența unor asemenea rezerve.

În concluzie, legea bugetară anuală reprezintă mediul unic în care se planifică și repartizează resursele bugetare disponibile ale statului în strânsă corelare cu prioritățile politice ale Guvernului și ținând cont de performanța programelor de cheltuieli publice.

Totodată, proiectul legii în cauză cuprinde și unele ajustări la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Acestea rezultă din modificările deja aprobate la unele acte legislative și normative în vigoare, în special la Legea nr.419-XVI din 22 decembrie 2006 privind datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, la Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, precum și la Legea nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice.

Informații și argumentele pentru fiecare propunere în parte se prezintă în sinteza modificărilor și completărilor la unele acte legislative, care poate fi accesată pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor <http://mf.gov.md/TranspDeciz/ProiecDeciz>.

Ministru

Anatol ARAPU